

序章

都市自治体による今後の観光行政の論点

東京都立大学都市環境学部観光科学科教授 川原 晋
公益財団法人日本都市センター

はじめに

地域に根ざす都市自治体が、観光を行政施策として推進する意義や、今後取り組むべき課題は何であろうか。むろん、その地域が観光地なのか否かや、地域社会を取り巻く状況の変化によってそれは様々であろうが、民間事業者の立場・視点とは異なる意義や行政としての強みを確認していくことが重要であろう。

そこで本章では、まず、日本における都市自治体と観光の関わりの歴史的経緯と観光立国推進以降の国の政策の俯瞰を通して、現在の都市自治体の観光行政の取組みを概観する。また、日本の観光系調査・研究機関の草分け的存在である2社の機関誌の俯瞰を通して、近年の観光の論点を概観する。

そこから、都市自治体としての公共・公益性や、中長期的な取組みの視点をもって、従来の観光行政や観光政策からさらに一步進めることを託した「ツーリズム行政」の論点を探索したい。またそのいくつかの論点についての深掘りをする次章以降の構成を示す。

1 観光政策・行政の歴史的経緯

(1) 観光政策、観光行政の起源

はじめに、行政が観光に関わる起源を見てみたい¹。明治政府はその初期より、国際親善や国際交流、外貨獲得による国際収支の改善を目的とする観光政策を展開しており、政策実現手段としての「観光行政」の始まりは、1873年（明治6年）の「公園設置ニ関スル」

1 梅川智也（2017）「『観光計画』の今日的状況と課題」（日本建築学会観光と地域プランニング小委員会研究懇談会資料「観光地域は都市計画・まちづくりに何を期待するのか？」大会資料集、5～8頁）に加筆・要約した。

太政官達²といわれている。そして、主に国立公園や温泉地の改良設計や風景利用策などが行われていた。「ジャパン・ツーリスト・ビューロー」も1912（明治45）年に創業している。

戦後は、戦災復興の一環として温泉法（1948年）や旅館業法（1948年）、通訳案内業法（1949年）、国際観光ホテル整備法（1949年）、旅行斡旋業法（1952年）など観光関連の法律が整備されるとともに、民間サイドでも、現在の（公社）日本観光振興協会の前身である全日本観光連盟が1946年に創設され、すぐに「観光診断、観光地診断」が行われるようになり、全国で観光診断ブームが起こったとされる。前述の「ジャパン・ツーリスト・ビューロー」も1963年に営業部門を「株式会社日本交通公社（現株式会社JTB）」として分離し、「公益財団法人日本交通公社」として、観光に関する調査研究や観光計画のコンサルティング機関としての専門性を高め、現在に至るまで国や日本の著名な観光地を支える調査・コンサルティングの草分け的存在となってきた。

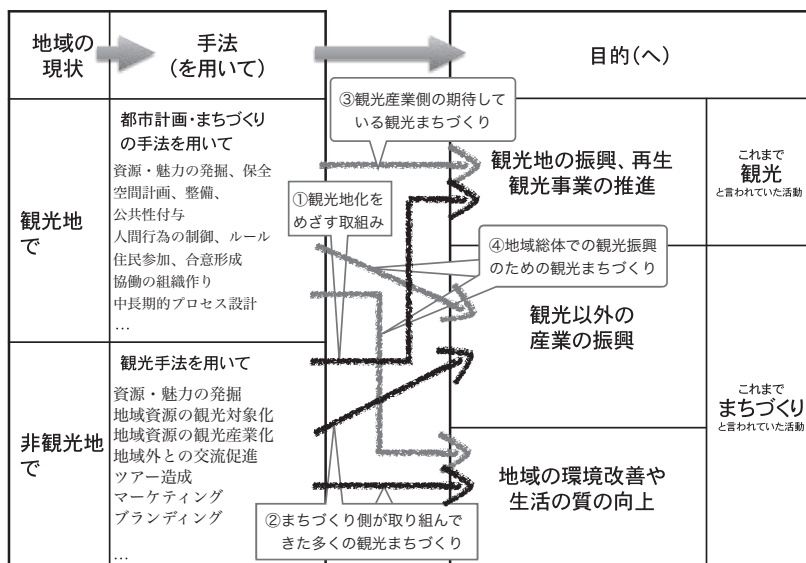
行政による「観光計画」が最も隆盛であったのは、1970年代の高度経済成長期（新全総の時代）と1980年代後半のバブル経済期（四全総の時代）であろう。国民の圧倒的な観光需要の高まりに対応した受け皿づくりを進めるための「観光開発計画」、そして内需拡大、地域振興、余暇需要の変化への対応などを目的とした「リゾート開発計画」である。

（2）普通のまちにおける観光まちづくりの広がり

以上は、誤解を恐れずいえば、いわゆる人々が自分とは異なる地域で非日常を味わう「観光地」の話であった。しかし、2000年前後から、観光まちづくりという言葉が生まれる。

2 盛山正仁（2012）『観光政策と観光立国推進基本法第3版』（株）ぎょうせい

それには大きく2つの背景がある。1つは、1960年代にルーツをもつ、地域住民が主体的に身近な環境の改善を行う運動である「まちづくり」³が各地で発展を見せたこと、また、もう1つの背景は、団体旅行中心の時代から個人旅行の中心の時代に入ったことである。まちづくりで培われた地域の資源や地域の人材に期待する観光業側と、行政予算が先細りしていくなかで、歴史的資源の保全やコミュニティ形成、多様な産業振興、人口減少下での移住や関係人口の増大をめざした地域振興にむけて、観光を手段として考えたい地域まちづくり側が近接していくところに観光まちづくりがあるとさ



図O-1 観光まちづくりと呼ばれる取組みの多様性

出典：川原晋・岡村祐（2017）『『地域観光プランニング』試論－地域の総合力で推進する『地域観光』像とその計画技術－』『観光科学研究』第9号

3 日本建築学会編（2012）『まちづくり教科書第1巻 まちづくりの方法』

れる。2000年には、アジア太平洋観光交流センターの研究グループが、いち早くこうした動きを研究し、観光まちづくりを、「地域が主体となって、自然、文化、歴史、産業など、地域のあらゆる資源を生かすことによって、交流を振興し、活力あふれるまちを実現するための活動」と日本で最初に定義した。

今日、観光地に限らず多くの自治体にとって、観光に取り組む意義は、この観光まちづくりであろう。そして現在に至るまで、この観光まちづくりや観光地域づくりといわれる取組みには、観光振興目的から多様な目的にむけての手段としての観光まで広がりを見せている(図0-1)。地域経済の活性化策、地域資源の保全・活用策、住民の余暇活動の充実策、地域の内発的発展など様々な位置づけで取り組まれている。

(3) 観光地では観光地経営の考え方の導入へ

ただ、こうした観光へのまちづくり的アプローチは、『観光まちづくり』は終わりのないまちみがきの『活動』であり、目標年次を定めて戦略的に、という『計画』とはその性格が異なる(梅川2017)」という見方もあり、改めて、計画的、戦略的姿勢を高め、企業活動のように地域における観光を推進していく「観光地域経営」の考え方が、特に観光が主産業である地域の観光計画で取り入れられつつある。また、国においても行政と民間の特徴を活かしながら、観光地域を経営・管理する組織DMO(Destination Marketing / Management Organization)の立ち上げを推進してきた。

2 観光立国にむけた近年の観光政策・行政

(1) 国の政策動向

次に、2000年以降の観光に関する国の政策動向を整理しておく。

2003年、当時の小泉首相により「観光立国」を目指すことが宣言され、2006年には、観光に関する基本的な事項を定めた観光立国基本法が成立する。国は、同法の定める基本理念にのっとり、観光立国の実現に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する⁴こととされ、また政府には「観光立国推進基本計画」の策定が義務付けられることとなった⁵。このように観光に関する法律や計画が整備されていくなかで、観光立国の実現に向けて、魅力ある観光地の形成、国際観光の振興その他の観光に関する事務を行うことを任務とする観光庁が国土交通省の外局として設置された。

これまで、観光庁の取組みの多くは、訪日外国人客誘致と外国人の受け入れ環境整備に向けられてきた。ビザの戦略的な緩和や、消費税の免税品・免税店の拡大、空港発着枠の拡大などの空港や港湾の受け入れ体制の拡大、キャッシュレス対応、無料Wi-Fi整備、多言語対応の推進などである。戦略的な訪日プロモーションや、農泊やスキーリゾートといった外国人が楽しめる新たなコンテンツ開発の支援、国立公園のビジターセンターの充実なども行っている。

また、地域への経済効果の大きいMICEとよばれるビジネスイベント、ビジネストラベルに関連する政策や、観光戦略を立てるための基礎となる全国共通の観光統計の整備も取組みの柱といえよう。

また、広域観光圏の推進も、当初の宿泊数増加を意図したのから、地域ブランディングやインバウンド対応に政策の重点を転換しながら進められてきた。観光財源確保のための国際観光旅客税の導入も大きなところである。

直近では、「日本版持続可能な観光ガイドライン」の発行がある(2020年6月)。日本の一部の地域での現象から広く認知されるよう

4 同法第3条。

5 同法第10条。

になったオーバーツーリズムと言われる、観光客の増大に伴う環境や社会・経済に対する負の影響への対応や、今回のように世界的な広がりを見せる感染症も含む災害リスクに備えるために、各地で取り組むべき指標を設定しモニタリングすることを啓発していこうとしている。また、様々な困難には直面しているものの、「Go To ト

表0-1 観光に関する国の政策動向

2003年	小泉純一郎首相（当時）が「観光立国懇談会」を主宰
2006年	議員立法により観光立国推進基本法が成立する 〔基本理念〕 ①豊かな国民生活を実現するための「住んでよし、訪れてよしの国づくり」 ②国民の観光旅行の促進 ③国際的視点 ④関係者の連携確保
2007年	観光立国推進基本計画が閣議決定される
2008年	観光庁が設置される
2009年	中国個人観光ビザ発給を開始
2012年	観光立国推進基本計画が閣議決定される
2011年	総合特別区域法が成立する
2013年	「日本再生に向けた緊急経済対策」が閣議決定される 第1回観光立国推進閣僚会議が開催される 国家戦略特別区域法が成立する
2014年	「日本再興戦略」改訂2014が閣議決定される …キャッシュレス決済の普及に言及 まち・ひと・しごと創生法が成立する
2015年	最初の日本遺産が認定される
2016年	「明日の日本を支える観光ビジョン」が策定される 〔3つの視点〕 ①観光資源の魅力を極め、地方創生の礎に ②観光産業を革新し、国際競争力を高め、我が国の基幹産業に ③すべての旅行者が、ストレスなく快適に観光を満喫できる環境に 復興庁東北観光アドバイザー会議が提言を発表する
2017年	観光立国推進基本計画が閣議決定される 〔基本的な方針〕 ①国民経済の発展 ②国際相互理解の増進 ③国民生活の安定向上 ④災害、事故などのリスクへの備え

出典：筆者作成

ラベル事業」や「誘客多角化等のための魅力的な滞在コンテンツ造成実証事業」など、観光庁が旅行の出発地側・着地側双方への支援を機動的に進めてきたのも記憶の新しいところである。

こうした観光庁の取組みを中心としながらも、関係各府省庁も観光に関する施策を展開している。そもそも観光は多様な事業者によって担われている側面があり、そのため関係府省庁も多い。観光に関するこれらの府省庁の関わり方は多様で、事業者に対する規制を緩和する方法もあれば、助成、事業や取組みへの認定制度で、事業者や地域の取組みを支援するものもある。自然環境や歴史文化を学び体験する「エコツーリズム」（主に環境省）、農漁業体験を通して地域の人々と交流する「グリーンツーリズム」（農林水産省）、地域に点在する文化財を、地域の歴史的魅力や伝統を語るストーリーによりパッケージ化して発信し、地域のブランド化などによる地域活性化をねらう「日本遺産」（文化庁）はその一例であるといえよう。

（2）都市自治体の取組み

すでに紹介した観光立国推進基本法によれば、地方公共団体としての都市自治体は、同法が定める基本理念にのっとり、観光立国の実現に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、自主的かつ主体的に、その自治体の区域の特性を生かした施策を策定し、及び実施する責務を有することとされた⁶。また、その施策を実施するに当たっては、その効果的な実施を図るため自治体相互の広域的な連携協力に努めなければならないとされている⁷。また、そもそも、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的か

6 同法第4条第1項。

7 同法第4条第2項。

「つ総合的に実施する役割を広く担うものとする」（地方自治法第1条の2）とされる自治体は、地域住民の生活環境の向上などについて一義的な責務を有している。

このような自治体側の視点からは、都市自治体の観光行政は、国の各府省庁がそれぞれに展開する施策や事業をうまく活用し、地域特性や地域課題に応じながら、地域の住民や企業の生活環境の向上に資する形で取り組むことが求められる。

実際、国の政策に呼応して、都市自治体も積極的に観光に関する取組みを行っていることはいうまでもない。観光対象となる施設や場所のプロモーションやイベントだけでなく、基本的受け入れ環境の整備、観光統計の整備、MICEにおけるユニークベニュー（地域性を活かした特別な会場）としての公的施設・インフラの大胆な公開・開放などである。また、観光を手段とする多様な地域づくりの目的で、観光拠点の整備や観光コンテンツ整備、DMOなどの観光推進組織の強化を行っている。さらに観光地においては、入湯税の上乗せ、宿泊税の導入など観光財源確保策にも取り組んでいる。

こうした取組みは、少し前まで、多くの自治体でそうであったように、観光客誘致や観光イベントの企画運営をこなしてきた商工系の一部署としての「観光課」内だけではカバーできない業務となっている。実際、いわゆる観光課は、現在も商工系の部門に属していることが多いものの、当該自治体における観光に関する多様な施策に対し、部門横断的に関わっている姿が見られる⁸。人口減少対策として注目される地方創生の推進という観点から、地方創生に関する施策と観光に関する施策を相互に連携させる取組みを行っている自治体も少なくない。

8 詳細は、第7章第1節（アンケート調査結果報告）を参照。

また、旅行者の観光行動は行政界を意識するものではなく、地域の観光資源は、当該自治体の区域を越えて存在することもあるため、複数の都道府県や市町村が連携・協力しながら、一体的に観光に関する施策を展開している自治体もある。

このような状況をみると、今日の都市自治体の観光行政は、観光に関する企画立案や、多様な政策と観光政策を結びつける総合調整の役割までを担える「観光総合政策課」となっていくことが期待されているといえよう。都市政策や戦略の重要な要素として観光を扱うならば、行政の体制もそれに合わせて整えていく必要がある。

また、観光の負のインパクト、感染症対策も含めた災害リスク対応については、民間だけではなかなか難しく、ガイドラインを示すなどは、やはり都市自治体がその中心的役割を担うことになるだろう。

3 今日の観光テーマと行政課題

(1) 観光調査・研究機関の機関誌の特集テーマの俯瞰

ここでは、近年の観光に関わる論点を俯瞰するために、前述した（公財）日本交通公社（以下、JTBFと表記）の機関誌「観光文化」の特集（表0-2）と、（公社）日本観光振興協会の機関誌「季刊観光とまちづくり」の特集（表0-3）とを俯瞰する。そこから観光行政としての課題を抽出してみたい。

「観光文化」は、214号以降は、JTBFの公式HPから全文閲覧可能な機関誌である。JTBFの研究分野区分も参照しながら、表0-1を見ると、今日、常に意識される「持続可能な観光」については、「指標」を設定して観光地の状況を客観評価する視点で取り上げられ、これを活かした「ディスティネーション・マネジメント」という観光政策や観光地経営に関わるテーマや、「ディスティネーション・ガバナンス」という住民も含む多様な主体がいる観光地域での、意

表0-2 日本交通公社「観光文化」特集タイトル一覧（過去10年）

2010年 204-207号	夜景観光のポテンシャル—光のまちづくりへ 観光のフロンティアに挑む 自転車と地域振興 広がるオープンガーデン活動
2011年 208-211号	東日本大震災からの復興に向けたツーリズムの役割 東日本大震災からの復興に向けて、人の動き、ツーリズムを創造する 日独交流百五十周年 日本の森のエネルギー
2012年 212-215号	九州新幹線全線開業で「九州はひとつ」 東京スカイツリー*の景観形成と観光資源としての考察 小笠原観光 観光地づくりの本質を探る
2013年 216-219号	指標を活用した持続可能な観光地の管理・運営 旅館の歴史に見る交流機能と文化表現の変遷 これからのシニア旅行マーケティングを考える アジアのFIT客を地域へ呼び込む
2014年 220-223号	観光研究の今日的課題とこれからを考える 国際的な視野から見た観光研究 観光資源評価研究「美しき日本 旅の風光」 温泉地における不易流行を考える
2015年 224-227号	地域発観光プログラムの流通・販売 観光の経済波及効果を高めるには 入山料を問う 「平準化」を考える
2016年 221-231号	アジアの観光研究の潮流 東日本大震災からの復興に観光は何を果たしたか 観光地における雇用環境を考える 「観光の研究と実務に役立つ図書館」を目指して
2017年 232-235号	地方創生時代における農山村と観光 外国人観光客の消費を地域経済活性化につなげるには デスティネーション・マネジメントの潮流 持続可能な観光
2018年 236-239号	人生に旅を！節目旅行ノススメ これからの地域交通と観光 インバウンド時代の観光振興財源 古書から学ぶ
2019年 240-243号	観光客急増で問われる地域の“意思” 特産品を活用したインバウンドの経済効果向上 多様化するビジネストラベル 観光と図書館～地域の観光に図書館はどう寄りできるか～
2020年 244-247号	株式会社型DMOという挑戦 デスティネーション・ガバナンス 現場で語る、持続可能な観光の本質～コロナ禍での現状と課題～ 現場に学ぶ、コロナ禍を生き抜く視点～コロナ禍での現状と課題Part2～

出典：日本交通公社「観光文化」各号に基づき筆者作成

表0-3 日本観光振興協会「観光とまちづくり」特集タイトル一覧
(過去5年)

2016年	ICT活用観光産業の生産性向上に向けて 世界の中の日本の観光
2017年	持続可能な観光をめざして 新たな観光ビジネスの創出、ビジネスマッチングを考える <u>コンテンツツーリズム</u> 若者を旅へと動かすもの 東京オリンピック・パラリンピックまで4年 オールジャパンで世界に発信
2018年	<u>地域づくりとスポーツツーリズム</u> 多様な宿泊で地域を体験する 食で地域文化に触れる <u>ガストロノミーツーリズム</u> 観光人材 <u>ユニバーサルツーリズム</u> のいま
2019年	温泉地復活の秘訣 観光地の危機管理 これからの地域ブランディング デジタルマーケティングが観光を変える
2020年	地域が育てる観光 コロナ禍の観光情報発信 変わる観光組織 観光型MaaSの可能性

出典：日本観光振興協会「観光とまちづくり」各号に基づき筆者作成

義の確認や合意形成に関わるテーマにつながる。この観光地経営・観光まちづくりの具体的な課題として、「雇用環境」や「平準化」、オーバーツーリズム期の「地域の意思」の明確化などもテーマになっている。

次に目にとまるのが、国の政策の柱の一つ訪日外国人旅行「インバウンド」に関わるテーマである。インバウンド客が増え始めた時期の「地域に呼び込む」話から、「地域経済活性化や波及効果」への着目、急増時代に対応するための「観光財源」の確保など、時期に応じた課題が取り上げられている。関連して、「アジアの個人旅行者（FIT客）」、「シニア旅行」といった、観光者の属性に焦点を当てた特集もあり、観光戦略としてのマーケティングの視点からの論考がならぶ。

また、別の切り口として、JTBFが長く研究している「観光資源」

の評価や保全・管理に関わる「入山料」といったテーマもある。代表的観光地としての「温泉地」や「旅館」、「小笠原」、あるいは地域活性化の手段として観光への期待の大きい「農山村」など、地域や資源の特徴と関連させた観光のあり方をテーマにしている。

その他、日本や世界の時事と観光との関係を考察したり、観光の新潮流を追った特集も多い。少し前では、「夜景観光」「自転車」「オープンガーデン」「スカイツリーと景観」、最近では「コロナ禍」に関連した特集のなかでワーケーションやオンラインツアーなどの事例が扱われている。「東日本大震災」や「コロナ禍」など、災害のなかでの観光の現状や役割も扱われている。その他、観光研究に関するレビュー特集がときどきある。

日本観光振興協会が発行する「観光とまちづくり」は、観光の新しい潮流を捉える特集テーマが多い。「コンテンツツーリズム」や「ガストロノミーツーリズム」など、その時期の新しい動きを知るのに役立つ。また、デジタルマーケティング、地域ブランディング、観光情報発信など、マーケティングに関わるテーマが度々組まれている。自転車、新幹線、地域交通と観光、観光型MaaSといった交通と観光の関係も両紙で何度か扱われている。

以上、2社の機関誌から得られる観光行政としての論点は、例えば、次のようなことが挙げられる。観光資源の質の向上や活用に向けての保全や整備時への関心・関与、非観光地での観光地経営とガバナンス、行政だからこそ可能なマーケティング・ブランディング分野への取組みの強化、インバウンド施策の見直し、交通など都市インフラ分野と観光の多様な関わり方の検討、都市自治体として地域に資する思考のあまり忘れがちな観光者側に立った環境・サービス形成への配慮などである。

(2) コロナ禍で生じた状況：日常余暇圏と観光のボーダレス化

コロナ禍によって生まれた観光行政が受け止めるべき課題も検討したいが、コロナ禍による地域や観光に関わる課題は、刻一刻と代わる状況のため、現時点で論じるのは難しい。ただ、居住や生業の場である日常圏における余暇と、非日常圏での観光とが、観光者の意識・行動や観光系事業者の経済活動としてボーダレス化している状況が顕在化しているのではないか。そこで、この状況を今後の観光像、観光地像を発展的に変えていく契機として捉え、そのなかでの行政の役割を考えてみたい。

まず、日常圏における余暇と観光のボーダレス化の状況を説明してみたい。観光の定義は様々あるが、関連の深い余暇やレクリエーションという言葉との関係を整理する上では、1969年に政府の観光政策審議会の答申で示された定義が役に立つ。それは、「観光とは、自己の自由時間（余暇）の中で、観賞、知識、体験、活動、休養、参加、精神の鼓舞など、生活の変化を求める人間の基本的欲求を充足するための行為（＝レクリエーション）のうち、日常生活圏を離れて異なった自然、文化などの環境のもとで行なおうとする一連の行動」というものである。

図0-2は、この定義や余暇、レクリエーションに関わる文献をもとに、余暇、レクリエーション、観光の概念区分を図化したものである。先の定義によれば、余暇とは、生活全体のなかでの自己の自由な時間のことであり、時間概念による区分であると理解できる。レクリエーションは、その余暇と呼ばれる時間のなかで喜びや楽しみ生活の豊かさといった生活の変化を求める人間の基本的欲求を充足するための行為であり、行為目的による区分である。観光はそうしたレクリエーションのなかでも、日常生活圏を離れて異なった自然文化などの環境のもとで行なおうとする一連の行動とされており、ここには非日常圏への移動を伴う空間概念による区分がある。

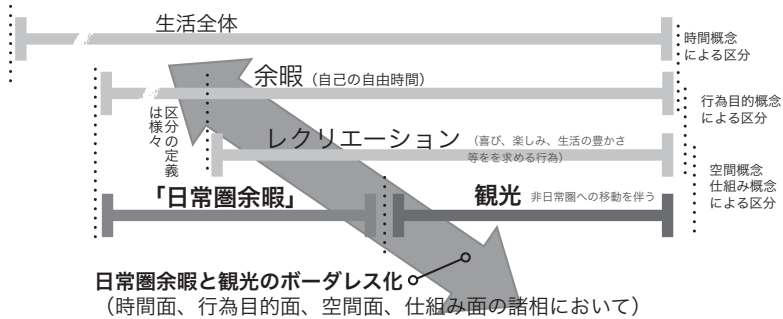


図0-2 余暇レクリエーション観光の概念区分とボーダレス化

出典：筆者作成

さてコロナ禍によって観光関連事業者は移動が著しく制限された状況の中を乗り切るために、こうした時間面、行為目的面、空間面の諸相において、従来の非日常圏からの移動である「観光」とそれ以外の余暇（これを日常圏余暇と呼ぶことにする）をボーダレス化する取組みをしてきたのではないか。

その日常圏余暇と観光とのボーダレス化の状況を観光者、観光事業者、地域（住民や行政の総体）の3つの主体が相互にその意識や行動を従来のツーリズム（システム）から拡張している状況と考えると、大きく次の4つの視点で捉えることができよう（図0-3）。

第一に、都市居住者が日常生活圏で観光的な非日常を見出す意識・行動への拡張である。マイクロツーリズムという言葉がひろまったのは記憶に新しい。第二に、都市居住者が非日常圏（観光地）で日常行動を行う拡張状況である。ワーケーションや観光地移住といったスタイルが着目されはじめている。第三に、都市居住者が日常生活圏で非日常圏（観光地）との強い接点を持つ行動への拡張状況である。観光に行けない状況下で、自宅などでのオンライン

一連のツーリズムシステムの中でボーダレス化をみる4つの拡張状況（仮説）

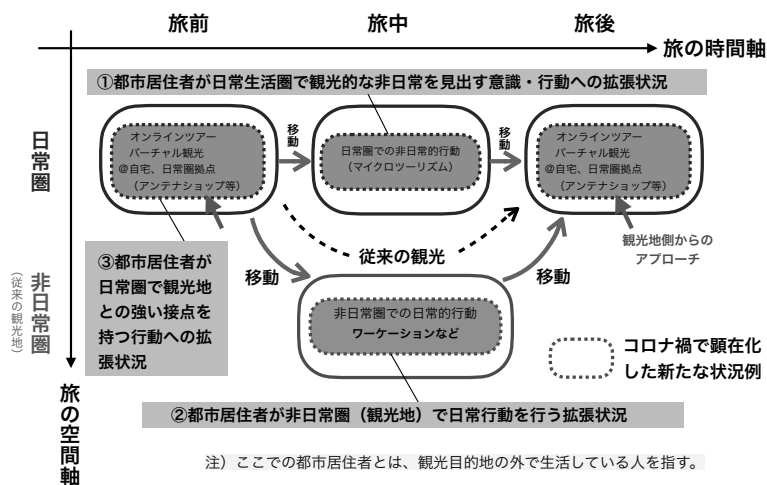


図0-3 日常圏余暇と観光のボーダレス化にみる観光概念の拡張

出典：川原晋・西川亮他 (2020)「日本建築学会持続可能な観光地形成小委員会検討資料」

ツアー／バーチャルリアリティツアー、特産品のオンライン通販などのように、旅の前後をより強く連携させる観光事業の開発が進められている。以上のような観光概念の拡張によって、おそらく数年から数十年に一度で今後も起こるであろう感染症のリスクに対して、日常圏からの移動に頼らなくても継続できる観光事業や観光地経営の準備をする必要性に気付かされたといえよう。

こうした状況での観光行政の見直しも検討されなければならない。誘致する観光客として大都市圏の人や訪日外国人だけでなく近隣地域の居住者を想定すること、災害があった後に地域の観光復興を支えてくれる常連やファンなどの観光者を一時的住民としてより積極的に捉えることなど多くの論点がある。

4 ツーリズム行政の論点

(1) 「ツーリズム行政」の目指すもの

改めて述べる必要はないかもしれないが、人口減少社会に直面する日本の多くの都市・地域では、行政の財政力不足や地域のマンパワー不足で、まちの環境やコミュニティ生業の維持への危機感は大い。これに対して観光がもたらすさまざまな効果に期待した取り組みが増えていることは間違いない。

- ・観光者の消費が地域経済の活性化につながる期待
- ・観光者との交流を起点とし移住や地域外サポーターを生み出すなどの地域を支える人材の確保への期待
- ・観光者に見せることを意識することで地域の多様な資源を発掘し磨き伝える行為を通じた地域の内発的な発展への期待

こうしたなかで観光に関する業務が広範囲にわたる自治体行政では、前述したように、これまでの短期的に成果をあげる誘客・販促活動の実施やその支援を行うことが中心の「観光課」から「観光総合政策課」となる必要性が高まっている。それには、これまで都市自治体における観光政策・観光行政の射程に捉えづらかった潜在的に観光振興につながる業務領域への着目や、コロナ禍で顕在化した災害や風評被害など外的要因に脆弱な観光の構造から脱却して、観光を持続可能な地域づくりの確かな手段として高めていく発想と取り組みへ展開させていく観光行政＝ツーリズム行政を進めなければならない。

本章ではそうした「ツーリズム行政」を目指すために、いくつかのレビューを通して次のような論点を抽出した。

- ・他部署との連携・関与機能をもつ「観光総合政策課」の必要性
- ・観光資源の質の向上活用に向けた保全や整備時への観光視点からの関心・関与の必要性

- ・観光の負のインパクトや災害リスクへの対応や防災分野の事前復興的視点をいれた検討
- ・一般地域における観光地経営と観光地ガバナンスの視点の導入
- ・市民へ観光の意義や効果を伝える努力
- ・行政が得意とする中長期視点からのマーケティングやブランディングの検討
- ・交通など都市インフラ分野と観光の関わり
- ・地域に資する思考のあまり忘れがちな観光者心理や行動を意識した環境サービスの検討
- ・観光者を一時的住民としてより積極的に捉えた行政サービスの検討
- ・観光プロモーションや誘客対象の見直しの必要性。地域全体でインバウンドに偏りすぎず常連ファンを形成する方向への誘導
- ・誘導型施策における行政関与のお墨付き効果をもつ認証表彰などの活用

まだまだ重要な論点はあるが、それらは次章以降でこれらの論点を深掘りするなかで確認いただきたい。

(2) 本報告書の構成と深掘りする論点

最後に上記の論点に対して各章で深掘りする流れを示す。

まず、都市自治体にとって観光をどう捉えるべきなのかの議論の土俵を作るため、観光の基本的な概念の整理から始め、現代社会における観光の特性やコロナ禍のなかでの観光行動の変容について深掘りしているのが「第1章 コロナ禍で見直される観光の意義」である。観光者の存在があつてこそ、観光を手段として考える観光まちづくりがある。地域側の視点だけに偏らないように、観光現象の全体を俯瞰的に捉えた上で観光政策を考えるヒントとなろう。

第2～第3章は、都市自治体とともに観光施策や観光コンテンツ

の造成を実践してきた研究者であり、都市整備やまちづくり分野の専門性を持つ研究者が、いくつかの論点を深掘りしている。

「第2章 消費されない観光価値を生むストック型の観光行政へ」では、観光行政がプロモーションやイベント実施が中心のフロー型業務から脱却し、観光の魅力や価値を有する有形無形の地域資源の育成に積極的に関わる部署横断型の取り組みや、市民や民間の力を引きだす公民連携や協働型まちづくりの蓄積を観光行政に取り入れる具体策を例示している。

「第3章 地域のインフラを活用した観光の可能性」では、ダムなどの大規模な「インフラツーリズム」から地域の身近な「土木遺産ツアー」までの多様なインフラツーリズムの実践経験に基づく論考から、行政の多様な部署が築き上げてきた行政資産を観光分野で活用するヒントや論点を得ることができよう。

第4～第5章は、ツーリズム行政へと政策展開を行おうとする時に、行政内外での目標設定や合意形成の際に問われることになる観光政策における公共性とは何か、計画対象であり理解を求める地域や住民をどう捉えるのか、地域内外の誰と協働するのか、地域に貢献する交流人口や関係人口のように観光者を捉えうのか、どのような体制を取るのか、といった疑問に応える視点を与えてくれる論考である。市民や議会への説明責任を果たしていく際のヒントになるろう。

「第4章 地域における関係性構築と観光まちづくり」では、観光地における合併など地域内外の関係性が大きく変わるプロセスに関わってきた著者が、その関係性構築や地域運営における論点を展開している。

「第5章 これからの観光政策と自治体行政」では、観光政策に取り組む積極的な意義を見出すために、政治、経済、市民文化の学術的観点からアプローチして、観光政策の公共性を論じている。これ

に加え、計画策定と組織編成の方向性や協働推進の課題などから、観光行政体制のあり方を展望している。

第6章、第7章は今年度の研究会の調査に基づく論考であり、観光行政の現状を3自治体へのヒアリングと全国都市自治体へのアンケートから分析している。

「第6章 事例にみる都市自治体の『ツーリズム行政』の実践と展望」では、持続可能な地域づくりの手段として観光を捉えた多様な取組みを展開する3つの事例（八戸市、釜石市、倉敷市）から、具体的課題やチャレンジの示唆を得ている。

「第7章 観光政策に関するアンケート調査報告」では、現在の日本の観光行政の所管課の位置づけの違いなどをふまえつつ、観光行政担当者が認識する課題が浮き彫りになっており、観光行政に携わる方が共感する内容となっているのではなかろうか。自らの取組みを客観視する契機ともなろう。

次章以降の論考を通してそれぞれの都市自治体にとってのツーリズム行政を構想し、一歩進める一助となれば幸いである。